

LU_GERICHTE V 07 6_1 vom 20. Februar 2008

LU Gerichte, 2008-02-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_07_6_1

FR: LU_GERICHTE V 07 6_1 du 20 février 2008

IT: LU_GERICHTE V 07 6_1 del 20 febbraio 2008

Regeste

Das kantonale Recht regelt das kommunale Ortsplanungsverfahren gestützt auf Art. 25 Abs. 1 RPG gemäss §§ 61 ff. PGB detailliert. Danach haben die Behörden dem kommunalen Planungsträger insbesondere jenen Zonenplanentwurf zur Beschlussfassung zu unterbreiten, der öffentlich aufgelegt wurde und - in der Regel - vorgängig das Vorprüfungsverfahren gemäss § 19 Abs. 1 PBG durchlaufen hatte. Ein abweichendes Vorgehen mag unter besonderen Umständen haltbar erscheinen, birgt indes latent die Gefahr einer Verletzung von Mitwirkungsrechten der Bevölkerung (vgl. Art. 4 RPG) in sich. - Materielle Überprüfung eines Einzonungsbegehrens am Rande des Siedlungsgebietes des Ortsteils von St. Urban, welches aufgrund eines Antrages an der Gemeindeversammlung von Pfaffnau beschlossen wurde und vorab mit Blick auf den Schutz der Umgebung der kantonseigenen ehemaligen Klosteranlage von St. Urban als richtplanwidrig erscheint, weil das im Streit liegende Gelände - zum Teil - innerhalb eines Freihaltebereichs gemäss ISOS-Inventar liegt. Gutheissung der Beschwerde von benachbarten Grundeigentümern, die sich gegen die im Streit liegende Einzonung des Geländes zur Wehr gesetzt haben. | Raumplanung

Erwägungen

E. 1

a) Nach Massgabe von § 107 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. 40) hat die Behörde von Amtes wegen zu prüfen, ob die Voraussetzungen für einen Sachentscheid erfüllt sind. Ein Sachentscheid setzt namentlich die Zuständigkeit der angerufenen Behörde voraus (§ 107 Abs. 2 lit. a VRG). Fehlt eine Voraussetzung für den Sachentscheid, tritt die Behörde auf die Sache der betreffenden Partei nicht ein (§ 107 Abs. 3 VRG). Der angefochtene Entscheid unterliegt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (§ 206 des Planungs- und Baugesetzes vom 7.3.1989 [PBG; SRL Nr. 735]). Davon ausgenommen ist lediglich der eigentliche Genehmigungsakt im Sinne von Art. 26 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700), wie sich ohne weiteres aus § 64 Abs. 1 und 3 PBG ergibt (vgl. LGVE 1991 II Nr. 1 Erw. 1a und seitherige). Insoweit kann auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht eingetreten werden. b) Das Bundesrecht verlangt in Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG die volle Überprüfung durch eine Beschwerdeinstanz (statt vieler: LGVE 1991 II Nr. 1 Erw. 3a; ferner: Aemisegger/Haag, Kommentar zum RPG, Zürich 1999, N 20 zu Art. 33). Die Vorschrift bezieht sich unter anderem insbesondere auch auf Nutzungspläne (statt vieler: Waldmann/Hänni, Raumplanungsrecht, Bern 2006, N 64 zu Art. 33). Diese umfassende Beurteilung hat hier der Regierungsrat im Rahmen der Beurteilung der Verwaltungsbeschwerde vorgenommen. Es kann auf § 144 Abs. 1 lit. a-c VRG verwiesen werden. Das Verwaltungsgericht amtet im vorliegenden Rechtsmittelverfahren als zweite kantonale Rechtsmittelinstanz. Als solche verfügt es bloss über beschränkte

Überprüfungsbefugnis (vgl. §§ 152-155 VRG). Demnach kann es namentlich die Handhabung des Ermessens nicht prüfen (LGVE 1999 II Nr. 9 Erw. 1c, 1996 II Nr. 2 Erw. 1b). Selbst wenn das Verwaltungsgericht über uneingeschränkte Prüfungsbefugnis verfügte, hätte es sich als Rechtsmittelinstanz gerade in Planungssachen zurückzuhalten (vgl. BGE 118 Ib 397 Erw. 3c, 115 Ia 384, 114 Ia 248, 109 Ib 124 Erw. 5c; LGVE 1996 II Nr. 2 Erw. 1 mit Hinweisen; ferner: Bertschi, Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen, Diss. Zürich 2001, N 327, S. 154). Denn dem Gericht kommt nicht die Rolle einer Oberplanungsbehörde zu (BGE 124 II 153 Erw. 3c; LGVE 1998 II Nr. 5 Erw. 8; Tschannen, Richterstaat in der Raumplanung, in: Perspektiven des Raumplanungs- und Bodenrechts, ZSR 1990 S. 158 f.). Umso mehr hat es sich zurück zu halten, wenn es Nutzungspläne, wie hier, als zweite Beschwerdeinstanz mit nur beschränkter Kognition zu überprüfen hat (LGVE 1999 II Nr. 10 Erw. 1c; Urteil V 02 284 vom 21.10.2003 Erw. 1b). c) Das Verfahren ist vom Untersuchungsgrundsatz beherrscht (§ 53 VRG). Dieser Grundsatz gilt allerdings nicht uneingeschränkt. Er wird ergänzt durch die verschiedenen Mitwirkungspflichten der Parteien (§ 55 VRG), namentlich deren Begründungspflicht (§ 133 Abs. 1 VRG). Zu beachten ist weiter das Rügeprinzip, wonach die Beschwerdeinstanz nur die vorgebrachten Beanstandungen untersucht und nicht prüft, ob sich der angefochtene Entscheid unter schlechthin allen in Frage kommenden Aspekten als korrekt erweist (vgl. zum Ganzen: LGVE 1998 II Nr. 57, mit Hinweisen; ferner: LGVE 1990 II Nr. 32 Erw. 2b). Die Obliegenheit der beschwerdeführenden Partei, Beanstandungen zu rügen, basiert auf kantonalem Verfahrensrecht und stellt keine Verletzung von übergeordnetem Recht dar. Allgemeine Beanstandungen sind daher nicht näher zu behandeln (vgl. BGE 118 Ib 136 Erw. 3, 113 Ib 288). Dem Rügeprinzip kommt im Baurecht mit Blick auf den weit gefassten Streitgegenstand besondere Bedeutung zu (Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., N 5 zu § 50). Auch unter der Herrschaft des Untersuchungsgrundsatzes hat demnach die Beschwerdeinstanz den Sachverhalt nur dort (weiter) abzuklären, wo noch Unklarheiten und Unsicherheiten bestehen, sei es, dass sie von einer Partei auf solche - wirkliche oder vermeintliche - Fehler hingewiesen wird, sei es, dass sie diese selber feststellt (so bereits: LGVE 1975 II Nr. 75). Das Verwaltungsgericht nimmt zusätzliche Abklärungen also nur vor, wenn aufgrund der Parteivorbringen oder anderen sich aus den Akten ergebenden Anhaltspunkten hierzu hinreichend Anlass besteht (im gleichen Sinne: BGE 110 V 53 Erw. 4a; LGVE 1992 II Nr. 47 Erw. 3a).

E. 2

a) Ein Sachentscheid setzt sodann die Befugnis zur Rechtsvorkehr ("Legitimation") voraus (§ 107 Abs. 2 lit. d VRG). In diesem Sinne sind gemäss der spezialgesetzlichen Regel in § 207 Abs. 1 lit. a PBG zur Erhebung von Verwaltungsgerichtsbeschwerden jene Personen befugt, die an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheides ein schutzwürdiges Interesse haben. Die Auslegung des § 207 Abs. 1 lit. a PBG richtet sich nach Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG und nach den dort vorgegebenen Bestimmungen der Bundesrechtspflege, namentlich über die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17.6.2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]). Dabei kann an die bisherige Praxis der eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Art. 103 lit. a des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege) angeknüpft werden (BGE 133 II 252 Erw. 1.3.1). Ein schutzwürdiges Interesse hat, wer an der Abweisung einer Rechtsvorkehr mehr als irgendjemand oder die Allgemeinheit interessiert ist oder wer in höherem Masse als jedermann, besonders berührt wird (Aemisegger, Der Beschwerdegang in

öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in: Ehrenzeller/Schweizer, [Hrsg.], Die Reorganisation der Bundesrechtspflege - Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen 2006, S. 150 ff.; Karlen, Das neue Bundesgerichtsgesetz, Basel 2006, S. 51; Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, Bern 2006, N 29a zu Art. 33). Als schutzwürdig gelten nebst den rechtlich geschützten auch die wirtschaftlichen, ideellen und sogar die rein tatsächlichen Interessen. Das schutzwürdige Interesse muss folglich nicht in einer Rechtsverletzung bestehen. Es kann im praktischen Nutzen liegen, den die Partei mit ihrer Beschwerde im Erfolgsfall erlangen könnte. Im Bereich des Bau- und Planungsrechts muss die besondere Beziehungsnähe vorab in räumlicher Hinsicht gegeben sein (LGVE 2000 II Nr. 19 mit Hinweisen). b) Die Beschwerdeführer haben sich im vorinstanzlichen Verfahren als Partei beteiligt. Sie sind Eigentümer der Grundstücke Nrn. X und Y, GB Pfaffnau. Diese beiden Grundstücke grenzen unmittelbar an das streitbezogene Gelände. Sie opponieren der Einzonung und verfolgen damit das Ziel, das benachbarte Gelände vor der Überbauung frei zu halten. Dazu sind sie nach dem Gesagten unbestreitbar legitimiert. Auf ihre frist- und formgerechte Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher - dem Grundsatz nach - einzutreten (§ 107 VRG). Ob sich diese Beschwerdebefugnis auf sämtliche Anträge erstreckt, wird bei Bedarf bei der Behandlung der einzelnen Vorbringen näher zu prüfen sein. c) Eine Klarstellung drängt sich sodann auf zu den übrigen Verfahrensbeteiligten: Praxisgemäss nimmt die Einwohnergemeinde Parteistellung ein im Genehmigungs- und Rechtsmittelverfahren betreffend die kommunale Nutzungsplanung (vgl. LGVE 1991 II Nr. 1 Erw. 5a, Urteil V 03 10 vom 11.5.2004; ferner: Art. 34 Abs. 2 RPG). Die Vorinstanz hat darüber hinaus auch A - Antragsteller an der Gemeindeversammlung - in das Verfahren mit einbezogen und ihm zum Schluss gar eine Parteientschädigung zugesprochen. Ausgehend hievon hat ihm auch das Verwaltungsgericht die Möglichkeit zur Mitwirkung im Verfahren eingeräumt. Bei Lichte besehen verhält es sich freilich so, dass A weder Eigentümer der streitbetroffenen Liegenschaft noch sonst wie daran unmittelbar berechtigt ist. Darüber hinaus lässt sich nicht erkennen, inwiefern er ein besonderes Interesse an der Einzonung haben sollte, das sich von demjenigen der übrigen Bürgerinnen und Bürger der Einwohnergemeinde Pfaffnau abheben würde. Hätte die Gemeindeversammlung gegen seinen Antrag entschieden, wäre er zur Anfechtung jedenfalls auf der Grundlage von § 207 Abs. 1 PBG nicht befugt gewesen. Folglich verfügt er in diesem Verfahren auch nicht über Parteistellung hinsichtlich der strittigen Einzonung.

E. 3

Der entscheidwesentliche Sachverhalt ergibt sich aus den Akten. Wie eingangs dargelegt, hat die Instruktionsinstanz im vorinstanzlichen Verfahren zwei Augenscheine durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Beweisvorkehren finden sich in den Akten aussagekräftig dokumentiert. Auf weitere Beweismassnahmen - insbesondere die Durchführung eines weiteren Augenscheines - kann verzichtet werden (antizipierte Beweiswürdigung; Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Diss. Bern 2000, S. 372 und 374 f.). Gleiches gilt für das beantragte Gutachten, mit dem die Tragweite des Schutzes der Klosteranlage von St. Urban und ihrer Umgebung geklärt werden sollte (vgl. Erw. 7a hernach).

E. 4

Die Beschwerdeführer bemängeln zunächst das Fehlen eines Vorprüfungs- und Auflageverfahrens sowie die Verletzung von Bestimmungen des Stimmrechtsgesetzes. Die

strittige Einzonung sei von der Gemeindeversammlung am 26. Januar 2005 auf Antrag aus der Versammlungsmitte - mit knapper Mehrheit - ohne die verlangte Vorprüfung und öffentliche Auflage beschlossen worden und ohne, dass dies aufgrund der Einladung zur ausserordentlichen Gemeindeversammlung zu erwarten gewesen wäre. a) Bezüglich Stimmrechtsgesetz (StRG; SRL Nr. 10) verweisen die Beschwerdeführer auf dessen Vorgabe, dass die Gegenstände der Abstimmungen spätestens 16 Tage vor dem Abstimmungstag veröffentlicht werden müssten (§ 24 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit § 25 StRG). Bei Gemeindeabstimmungen seien die Stimmberechtigten befugt, während zwei Wochen vor dem Abstimmungstag die der Abstimmung zu Grunde liegenden Akten, namentlich Pläne, Gutachten, Verträge und dergleichen, auf der Kanzlei der Gemeinde einzusehen, jedenfalls soweit die Wahrung des Amtsheimnisses dies zulasse (§ 22 Abs. 1 StRG). In der Botschaft zur ausserordentlichen Gemeindeversammlung vom 26. Januar 2005 seien zwei Geschäfte traktandiert worden, zwischen denen ein enger Zusammenhang bestanden hätte. Traktandum 1 habe die Teilrevision des Zonenplanes St. Urban betroffen. Neben der Reduktion der zweigeschossigen Wohnzone an der Steckholderstrasse sei - als Ausgleich dafür - die Erweiterung der zweigeschossigen Wohnzone "Sagiacher" auf der Parzelle Nr. 2 aufgeführt worden. Der Beschwerdegegner habe anlässlich der Gemeindeversammlung allerdings den neuen und nicht absehbaren Antrag gestellt, eine Teilfläche zwischen den Grundstücken Nrn. X und Y zusätzlich einzuzonen (sog. "Einzonung B"). Wie es sich im Einzelnen damit verhält, kann offen bleiben. Denn nach noch geltender Rechtslage bleibt der Weiterzug an das Verwaltungsgericht in dieser Hinsicht grundsätzlich verbaut (vgl. § 166 Abs. 2 StRG und Art. 130 Abs. 3 BGG). Daher muss auch nicht entschieden werden, ob die Vorinstanz angesichts der - im vorliegenden Fall verpassten - Rechtsmittelfrist von zehn Tagen bei Abstimmungsbeschwerden (vgl. § 160 StRG) auf die abstimmungsrechtlichen Vorbringen überhaupt hätte eintreten müssen. Überhaupt kann die Frage dahin stehen, ob die verfahrensrechtliche Ordnung des Stimmrechtsgesetzes im Bereich des kantonalen Planungsrechts allenfalls durch die spezifischen Vorgaben der §§ 63 Abs. 3 und 64 Abs. 3 PBG derogiert wird. Denn wie bei der Behandlung der verbleibenden formellen Rügen darzulegen sein wird, bleibt die Überprüfung des Gangs des Ortsplanungsverfahrens so oder so gewahrt. Damit hat es in diesem Punkt sein Bewenden. b) Wie schon gezeigt, beanstanden die Beschwerdeführer in formeller Hinsicht zudem, dass die strittige Einzonung nicht einer förmlichen Vorprüfung unterzogen worden sei. Eine solche hätte dazu gedient, allfällige Mängel eines derartigen Anliegens möglichst frühzeitig zu erkennen, um diese gegebenenfalls noch vor der öffentlichen Auflage und der Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung korrigieren zu können. Ein Planungsbeschluss, bei dem die vorgeschriebene Vorprüfung unterblieben sei, sei mangelhaft. Daran ändere nichts, dass es um eine relativ geringfügige Fläche gehe. Immerhin stehe eine solche von rund 4'000 m² in Frage. Dabei habe sich im Rahmen der unbestrittenen sog. "Einzonung A" und des dort durchgeführten umfassenden Vorprüfungsverfahrens ergeben, dass zum Ausgleich im Gebiet Steckholz Bauland ausgezont werden müsse. Wegen der unterbliebenen Vorprüfung hätten im Rahmen des Genehmigungs- und Beschwerdeverfahrens die auf dem Spiel stehenden Interessen nicht angemessen gewürdigt werden können. Die Beschwerdegegner ihrerseits verweisen in diesem Punkt auf den angefochtenen Entscheid und wenden ein, allfällige Versäumnisse seien im Beschwerdeverfahren wettgemacht worden. Denn dort hätten sich die Dienststelle rawi und das Amt für Denkmalpflege äussern können. Damit sei Sinn und Zweck des Vorprüfungsverfahrens vollauf Rechnung getragen worden. c) Gemäss Art. 10 Abs. 1, Art.

25 Abs. 1 und 36 Abs. 1 RPG ordnen die Kantone die Zuständigkeit und das Verfahren bei der Festsetzung der Raumpläne. Das RPG setzt demnach lediglich den bundesrechtlichen Minimalstandard fest, an den sich die kantonale Ordnung halten muss. In diesem Zusammenhang scheinen vor allem Art. 4 RPG (betreffend Information und Mitwirkung) und Art. 33 Abs. 1 RPG (betreffend Teilnahme am Verfahren) bedeutsam (vgl. Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, 3. Aufl., Zürich 199, N 389). Konkret finden sich die massgeblichen Zuständigkeiten und Verfahrensschritte im Bereich der Nutzungsplanung im kantonalen PBG geregelt (vgl. dazu: Waldmann/Hänni, a.a.O., N 13 zu Art. 25). Nach § 19 Abs. 1 PBG sind (unter anderem) Zonenpläne, Bau- und Zonenreglemente - vor der öffentlichen Auflage - dem zuständigen Departement zur "Vorprüfung" einzureichen. Diese erstreckt sich - analog zu § 20 Abs. 2 PBG - auf die Recht- und Zweckmässigkeit der anvisierten planerischen Massnahmen sowie auf deren Übereinstimmung mit den Richtplänen (statt vieler: LGVE 1999 II Nr. 9). Dabei handelt es sich um einen Verfahrensschritt im Rahmen der Nutzungsplanung, der ausschliesslich auf (kompetenzgemäss ergangenen) kantonalem Recht gründet und der in dieser Form auch gar nicht in allen kantonalen bau- und planungsrechtlichen Erlassen enthalten ist (vgl. Gilgen, Kommunale Richt- und Nutzungsplanung, Zürich 2001, S. 98). Zu Recht machen die Beschwerdeführer denn auch nicht geltend, die unterbliebene Vorprüfung verletze die Bundesverfassung oder das RPG. Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid zutreffend darauf hingewiesen, dass die Vorprüfung dazu dient, allfällige Mängel bezüglich der im Genehmigungsverfahren zu prüfenden Fragen frühzeitig zu erkennen. Mögliche Problemfelder hinsichtlich der Recht- und Zweckmässigkeit sowie der Richtplankonformität (§ 20 Abs. 2 PBG) lassen sich so mit Hilfe des frühzeitigen Einbezugs der kantonalen Stellen noch vor der öffentlichen Auflage und der Beschlussfassung durch das zuständige Organ der Gemeinde zeit- und sachgerecht bereinigen (vgl. Kistler/Müller, Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Aufl., Lenzburg 2002, N 2 zu §§ 22-24; Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Aufl., Aarau 1985, N 7a zu §§ 146/147). Damit kann verhindert werden, dass Planungsmängel erst im Rahmen der Plangenehmigung erkannt werden und zu negativen Genehmigungsentscheiden führen. So gesehen steht das Vorprüfungsverfahren - wie das Verfahrensrecht schlechthin (vgl. dazu: Schindler, Die formelle Natur von Verfahrensrechten, ZBl 2005 S. 179 ff.) - im Interesse sachrichtiger Entscheidungsfindung. d) Ein unterbliebenes Vorprüfungsverfahren muss im Ergebnis nicht zwangsläufig in einen mangelhaften Planungsbeschluss ausmünden. Insofern kann dem angefochtenen Entscheid beigespflichtet werden. Auch im vorliegenden Fall wurden die betroffenen Stellen, namentlich die Dienststelle rawi und das Amt für Denkmalpflege in das Plangenehmigungs- und Beschwerdeverfahren einbezogen. Dadurch sah sich wenigstens die Vorinstanz grundsätzlich in die Lage versetzt, die von den genannten Stellen thematisierten öffentlichen Interessen in die Entscheidungsfindung einfließen zu lassen. Ob sie dabei im Ergebnis die richtigen materiellen Schlüsse gezogen hat, bildet Gegenstand der nachstehenden Beurteilung. In formeller Hinsicht bleibt hingegen festzuhalten, dass die unterbliebene Vorprüfung einen Verfahrensmangel auf der Ebene des kantonalen Rechts darstellt. Es fragt sich, welche Folgen damit zu verknüpfen sind: Eine Verletzung von eigentlichen Parteirechten der Beschwerdeführer kann darin sicher nicht erblickt werden. Ganz allgemein lassen sich wohl zudem auch Fälle denken, wo solchen Mängeln kein besonderes Gewicht beizumessen ist. Überhaupt besteht auch kein zwingender Grund dafür, Mängeln dieser Art geradezu formelle Natur zuzuerkennen, wie dies auf Verletzungen von eigentlichen Verfahrensrechten noch immer zutrifft (dazu

Schindler, a.a.O., S. 169 ff.). Andererseits zeigt gerade das Beispiel des vorliegenden Falles die Wichtigkeit der Vorprüfung. Es mag hier zwar die Einzonung einer vergleichsweise bescheidenen Landfläche in Frage stehen. Schon aufgrund ihrer spezifischen Lage im Schnittbereich zum Umgebungsschutz der Klosteranlage wäre die Vorprüfung indes geeignet gewesen, den weiteren Verlauf des Planungsverfahrens massgeblich zu beeinflussen. Damit liegt ein Mangel vor, dem sich gewiss nicht jede Erheblichkeit absprechen lässt. Ob dies bereits für die Aufhebung des angefochtenen Entscheides ausreicht, braucht hier zufolge weiterer Gründe nicht entschieden zu werden. e) Die Beschwerdeführer machen in formeller Hinsicht weiter geltend, für die umstrittene Zonenzuweisung hätte ein korrektes Auflageverfahren - mithin vor der Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung - durchgeführt werden müssen. Der Antragsteller, der in der Baubranche tätig sei und sich auch in der Kommunalpolitik engagiere, könne bei Fragen der Ortsplanung als "rechtskundig" angesehen werden. Er hätte gegen die Auflage Einsprache erheben und dabei eine zusätzliche Einzonung verlangen können. Die Einsprachefrist habe er klar verpasst. Es gehe nicht an, erst an der Gemeindeversammlung zusätzliche Anträge auf Einzonungen zu stellen. Dieses Vorgehen unterlaufe das Einspracherecht betroffener Dritter und verstosse gegen das Auflageverfahren im Ortsplanungsprozedere, mithin gegen §§ 61 ff. PBG. Dadurch sei den Beschwerdeführern das rechtliche Gehör verletzt und der Gemeinderat der Möglichkeit beraubt worden, allfällige Einsprachen gütlich zu erledigen. Desgleichen sei den Beschwerdeführern und betroffenen Dritten die Gelegenheit genommen worden, ihren Standpunkt an der Gemeindeversammlung zu verfechten und die ihnen zustehenden Rechte zu wahren. Die Beschwerdegegner verweisen in diesem Punkt auf die Behandlung der entsprechenden Vorbringen im vorinstanzlichen Entscheid und weisen ergänzend darauf hin, dass die öffentliche Auflage betreffend die Einzonung des strittigen Geländes mit Schreiben vom 29. Juni 2005 angeordnet worden sei. Durch diese nachträgliche öffentliche Planaufgabe sei den Anliegen der allein opponierenden Beschwerdeführern Rechnung getragen und ein allfälliger Mangel geheilt worden. f) Beabsichtigte Änderungen des Zonenplans und des Bau- und Zonenreglements (BZR) sind vom Gemeinderat während 30 Tagen öffentlich aufzulegen und die Auflage ist öffentlich bekannt zu machen mit dem Hinweis auf das Recht der Einsprache (§ 61 Abs. 1 PBG). Nach Massgabe der kantonalen Rechtslage hat die öffentliche Auflage "nach der Vorprüfung" zu erfolgen. Nach dem im PBG verankerten Ablauf des Ortsplanungsverfahrens folgt darauf gegebenenfalls ein Einspracheverfahren; dazu gehören die Einspracheverhandlungen sowie die Beschlussfassung über die Anträge zu Händen des zuständigen kommunalen Organs betreffend Erledigung der Einsprachen (§§ 62 und 63 PBG; vgl. Gilgen, a.a.O., S. 99). Diese Hinweise belegen mit aller Deutlichkeit, dass der kantonale Gesetzgeber die - unabdingbare - öffentliche Auflage des Nutzungsplanentwurfs vor dem entsprechenden Planungsbeschluss durch die kommunale Planungsträgerin verlangt. Diese öffentliche Auflage erübrigt sich nicht einmal dann, wenn der Gemeinderat einen negativen Antrag an die Gemeindeversammlung stellt, denn der Planungsträger soll seinen Entscheid in Kenntnis allfälliger Einwände gegen einen Zonenentwurf fällen können (vgl. Fritzsche/Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 4. Aufl., Zürich 2006, Ziff. 3.4.1). Dabei werden mit der Verpflichtung zur öffentlichen Auflage der Nutzungspläne mehrere Zwecke verfolgt. Zunächst wird Publizität hergestellt, damit jedermann von einem Nutzungsplan Kenntnis erlangen kann, dies nicht zuletzt mit Blick auf eine aktive Beteiligung am Verfahren (Art. 33 Abs. 2 und 3 RPG). Im gleichen Zuge wird damit auch der demokratischen Mitwirkung der Bevölkerung am

Planungsverfahren Rechnung getragen (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 8 zu Art. 33; ferner: Muggli, Kommentar zum RPG, Zürich 1999, N 7 zu Art. 4 und N 9 ff. zu Art. 33; EJPB/BRP, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, N 6 zu Art. 33). aa) Eine öffentliche Auflage im Hinblick auf eine Einzonung des strittigen Geländes ist vor der Gemeindeversammlung unbestrittenermassen nicht erfolgt. Fest steht ferner, dass eine solche Einzonung in der Einladung zur ausserordentlichen Gemeindeversammlung vom 3. Januar 2005 auch mit keinem Wort erwähnt worden war. Unter Buchstabe D der Einladung war lediglich von der Einzonung "Sagiacher" gemäss Plan ("Nr. 1") auf S. 12 der Unterlagen die Rede. Wie bereits erwähnt, handelte es sich dabei nicht um das hier umstrittene Geländeband. Zwar erfolgte die öffentliche Auflage samt Publikation im Kantonsblatt Nr. 26 vom 2. Juli 2005 (S. 1680) noch im Nachhinein, also erst nach dem Beschluss der Gemeindeversammlung. Ein solches Vorgehen entspricht nicht der korrekten Etappenfolge im Ortsplanungsverfahren gemäss §§ 61 ff. PBG und stellt demnach aus kantonrechtlicher Sicht einen Mangel dar, der hier nicht einfach zu übergehen ist. bb) Die Vorinstanz hält dafür, das gewählte Vorgehen stelle nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts jedenfalls keine Verletzung von Bundesrecht dar. Mit andern Worten bestehe keine bundesrechtliche Pflicht zur öffentlichen Auflage des "Nutzungsplanentwurfs". Das Verwaltungsgericht verkennt nicht, dass sich aus der publizierten Praxis des Bundesgerichts eine entsprechende Schlussfolgerung ableiten lässt (BGE 119 Ia 150, 114 Ia 233 ff.). Es ist allerdings daran zu erinnern, dass die öffentliche Auflage dem rechtlichen Gehör, der demokratischen Willensbildung im Sinne von Art. 34 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sowie den Mitwirkungsrechten im Sinne von Art. 4 RPG dient (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 8 zu Art. 33; Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, S. 512). Soweit das Bundesgericht in der öffentlichen Auflage eines Nutzungsplans lediglich Mindestanforderungen im Hinblick auf die Gewährleistung des Rechtsschutzes von betroffenen Grundeigentümern erblickt hat, engt es den Blickwinkel zu stark ein, was in der Lehre mit guten Gründen kritisiert wird (vgl. Nüssle, Demokratie in der Nutzungsplanung und Grenzen für informale Absprachen, Diss. Freiburg 2005, S. 136 mit zahlreichen Hinweisen; ferner: Waldmann/Hänni, a.a.O., N 7 zu Art. 33). Im vorliegenden Verfahren braucht die Frage der Bundesrechtskonformität einer nachträglichen Auflage nicht in genereller Weise beantwortet zu werden. Wie bereits unter Erw. 4 f/aa ausgeführt, steht das hiesige kantonale Recht mit Bezug auf den Gang des Ortsplanungsverfahrens auf einem etwas anderen Boden, indem es in einer ersten Phase des Planungsverfahrens den Rechtsschutz gerade nicht von der politischen Willensbildung abkoppelt. Es scheint daher fraglich, ob mit Blick auf die spezifische Ausprägung des kantonalen Rechts aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 33 RPG kurzerhand auf die Heilbarkeit mangelnder Auflage des Planentwurfs geschlossen werden kann. Wohl hat hier die kantonale Verwaltung nachträglich die Möglichkeit zur Einsprache geboten. Der Entscheid darüber ist indes in das Beschwerdeverfahren verlagert worden. Dieses Vorgehen belies zum einen keinen Raum für eine gütliche Erledigung der Einsprache (vgl. § 62 Abs. 1 PBG), zum andern entschied nicht der primär dazu berufene Planungsträger, mithin das kantonale zuständige Organ darüber. Wohl verfügte der Regierungsrat im vorinstanzlichen Verfahren - formal betrachtet - über uneingeschränkte Überprüfungsbefugnis im Rahmen des Genehmigungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahrens (§ 20 PBG und § 144 VRG). Gleichzeitig war er indes gehalten, die kommunale Planungsautonomie zu respektieren (dazu: LGVE 1999 II Nr. 9).

So gesehen ist der kommunale Planungsträger in seinem Beschluss über eine Einsprache freier als die Vorinstanz, die als Genehmigungs- und Rechtsmittelbehörde zu amten hat, zumal die Gemeindeversammlung auch politisch entscheidet und ihre Gründe nur in beschränktem Masse transparent machen muss. In diesem Zusammenhang lässt sich denn auch nicht übersehen, dass den Beschwerdeführern mit dem vorinstanzlichen Vorgehen das wichtigste Forum - nämlich die Gemeindeversammlung - genommen wurde. Zugleich ging ihnen im Ergebnis eine Instanz verloren (vgl. immerhin: § 207 Abs. 2 lit. b PBG). Dies alles scheint im vorliegenden Kontext umso gravierender, als die Abstimmung über den hier interessierenden Antrag des Beschwerdegegners auf Erweiterung der zweigeschossigen Wohnzone im Gebiet "Sagiacher" mit 65 Ja-Stimmen zu 61 Nein-Stimmen doch recht knapp ausgegangen ist. cc) Die Vorinstanz hat in diesem Zusammenhang Aspekte des Rechtsschutzes gegen solche der demokratischen Mitwirkung abgewogen, wobei sie es als wünschbar erachtet hat, dass Vorschläge aus der Verhandlungsmitte den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zur Beschlussfassung unterbreitet werden können. Abgesehen davon, dass es an der fraglichen Gemeindeversammlung nicht etwa darum ging, einem bestimmten Antrag des Gemeinderates auf Einzonung einer Fläche mit einem Gegenvorschlag zu opponieren, sondern dass eine Ausdehnung des Planungsverfahrens im Sinne einer zusätzlichen Einzonung angestrebt wurde, greift diese Sicht zu kurz. Insbesondere kann es hier nicht darum gehen, das Demokratieprinzip gegen die Rechtsstaatlichkeit auszuspielen. Ein korrekter Verfahrensablauf hätte wohl dazu geführt, dass am selbigen Abend nicht mehr über den Antrag befunden, stattdessen der korrekte Verfahrensgang initiiert worden wäre. Ein Aufschub der entsprechenden Abstimmung unter Einhaltung des kantonsgesetzlich vorgegebenen Ablaufs wäre indes umso leichter verkraftbar gewesen, als in Pfaffnau - worauf der Gemeinderat in der Eingabe an das BUWD vom 9. März 2006 verweist - derzeit ohnehin eine Teilrevision der Ortsplanung im Gange sein soll. Unter all diesen Umständen vermag das Verwaltungsgericht den Weg der Heilung, den die Vorinstanz in den Erwägungen des angefochtenen Entscheides gegangen ist, nicht ohne weiteres zu bestätigen. Letztlich mag aber - da eine Aufhebung des angefochtenen Entscheides allein aus diesem Grund nicht erfolgt - auch diese Frage offen bleiben, genauso wie jene, ob der von der Vorinstanz gewählte Weg zumindest in gewissen Fällen hinzunehmen wäre.

E. 5

In materieller Hinsicht bestreiten die Beschwerdeführer den Bedarf nach der zusätzlichen Einzonung des umstrittenen Geländes zwischen den Parzellen Nrn. X und Y. Diesen Einwand haben die Opponenten bereits im vorinstanzlichen Verfahren erhoben. - Vorinstanz und Beschwerdegegner begegnen dem im Wesentlichen mit dem Hinweis, strittig sei eine geringfügige Fläche in einem "weitgehend überbauten Gebiet". Nach Massgabe von Art. 15 RPG stelle sich die Bedarfsfrage bei der "Füllung von Baulücken" nicht. Abgesehen davon sei die Nachfrage nach Bauparzellen im Gebiet "Sagi-acher" gross. a) Nach Art. 15 RPG umfassen die Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Diese im Bundesrecht verankerte Umschreibung der Bauzone bindet die Kantone. Diese dürfen den Begriff der Bauzonen weder enger noch weiter fassen (LGVE 2003 II Nr. 8 Erw. 6a mit weiteren Hinweisen; ferner: Waldmann/Hänni, a.a.O., N 10 zu Art. 15). Es ist allseits bekannt, dass in den Nachkriegsjahren hierzulande überall zu grosse Bauzonen ausgeschieden worden sind. Die Gründe hierfür sind vielschichtig und brauchen hier im Einzelnen nicht nachgezeichnet zu werden (vgl. Bericht über den Stand und die

Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz [Raumplanungsbericht 1997], in: BBl 1988 I 883 ff.; Bertschi, a.a.O., N 435, S. 197). Stets waren und sind dabei auch ökonomische Überlegungen mit im Spiel (Hänni, a.a.O., S. 152 mit Verweis auf die Botschaft zum RPG, in: BBl 1978 I 1024). Wichtig für das Verständnis des Folgenden ist die Feststellung, dass der Bedarf an Bauland im Rahmen der Zonenplanung nach den Bedürfnissen der Gesamtbevölkerung zu ermitteln ist (BGE 118 Ia 172 Erw. 3c). Dabei ist zu beachten, dass die Nutzungsplanung einer Gemeinde stets als Ganzes den Anforderungen des Raumplanungsgesetzes zu genügen hat (ZBl 2002 S. 580 Erw. 3a). Mit dem Kriterium des Baulandbedarfs innerhalb des Planungshorizonts von 15 Jahren (Art. 15 lit. b RPG) soll die Dimension der Bauzonen im Interesse einer haushälterischen Nutzung des Bodens und einer geordneten Besiedlung begrenzt werden. Die Begrenzung liegt im öffentlichen Interesse, denn zu gross bemessene Bauzonen sind nicht nur unzweckmässig, sondern rechtswidrig (BGE 117 Ia 307 Erw. 4b mit Hinweisen). Andererseits darf der Baulandbedarf für sich allein nicht als einziges massgebendes Planungskriterium Geltung beanspruchen. Denn selbst wenn ein weitergehender Baulandbedarf ausgewiesen ist oder zumindest nicht zweifelsfrei verneint werden kann, darf dieser Gesichtspunkt nicht isoliert für die Zuordnung einer Fläche in eine Bauzone betrachtet werden. Dies käme einem unzulässigen Planungsautomatismus gleich (LGVE 2003 II Nr. 8 Erw. 6b). Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid erwogen (vgl. Erw. 4.2), die Einzonung einer Fläche von ca. 4'000 m² Land könne als "geringfügig" betrachtet werden. Zudem handle es sich um eine "Baulücke im weitgehend überbauten Gebiet", sodass eine umfassende Abklärung der Bedarfsfrage entbehrlich sei. Es fragt sich, ob diese Auffassung stand hält. b) Der Begriff des "weitgehend überbauten Gebietes" im Sinne von Art. 15 lit. a RPG ist eng auszulegen und deckt sich mit jenem in Art. 36 Abs. 3 RPG (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 23 zu Art. 15 RPG). Er umfasst nur gerade den geschlossenen Siedlungsbereich sowie eigentliche "Baulücken". Nach der Rechtsprechung gelten als Baulücken einzelne unüberbaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land angrenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen. Die Nutzung der Baulücke wird vorwiegend von der sie umgebenden Überbauung geprägt; das unüberbaute Land muss also zum geschlossenen Siedlungsbereich gehören, an der Siedlungsqualität teilhaben und von der bestehenden Überbauung so stark geprägt sein, dass sinnvollerweise nur die Aufnahme in die Bauzone in Frage kommt (vgl. BGE 132 II 218; 121 II 424 Erw. 5a mit Hinweisen; VLP-ASPAN 2/07, S. 10). Die umstrittene Fläche umfasst ca. 4'000 m² Land. Sie liegt am Rand des Siedlungsgebietes, und zwar im Ortsteil St. Urban in der Nähe des Klosterbezirks, in der Landwirtschaftszone, welche von einer Freihaltezone überlagert ist. Südlich bzw. südwestlich des Geländes schliesst das unüberbaute Gelände in einem Abstand von 50 bis 100 m an Wald. Bereits diese Hinweise auf die Umgebung machen klar, dass hier zum Vornherein nicht von einem Siedlungsbereich, geschweige denn von einem geschlossenen gesprochen werden kann. Daran ändert nichts, dass die Fläche teilweise in die zweigeschossige Wohnzone hinein reicht, die auf einer Tiefe von ca. 100 m und einer Breite von rund 800 m gerade einmal drei Häuserzeilen umfasst. Der Hinweis darauf, dass die streitbetreffene Fläche mit rund 4'000 m² weit weniger als 1 ha fasst, vermag an dieser Beurteilung nichts Substanzielles zu ändern, zumal es, wie erwähnt, nicht um eine Fläche inmitten des Siedlungsgebietes geht, sondern um einen Geländestreifen am Siedlungsrand. Unerheblich ist der Hinweis auf die angeblich geringe Fläche, da es mit Blick auf die Frage nach dem weitgehend überbauten Land in erster Linie um eine qualitative Beurteilung geht. Es kann in diesem Kontext etwa auf das in der Praxis 1997 Nr. 104 publizierte BG-Urteil

vom 4. April 1997 hingewiesen werden, worin das Bundesgericht selbst eine kleinere Fläche von bloss 3'446 m² mit Blick auf das Geländeumfeld nicht zum geschlossenen Siedlungsgebiet gerechnet hat. Wie dargelegt, verhält es sich hier im Ergebnis nicht anders. An diesem mit den Akten dokumentierten Ergebnis würde ein Augenschein nichts ändern, weshalb dieses Beweismittel entbehrlich ist (statt vieler: Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl., St. Gallen 2003, N 966). Zu erwähnen sind an dieser Stelle insbesondere auch die Schutzbemühungen, die im Vertrag zwischen der Gemeinde Pfaffnau und dem Staat Luzern verankert sind und auf dem Grundstück Nr. 2 ein partielles Bauverbot zur Folge hatten. Anzumerken ist, dass die streitbetreffene Fläche auch noch nicht erschlossen ist, obwohl die Dienststelle rawi die verkehrsmässige Erschliessung durch die Verlängerung der Sagiacherstrasse als möglich, wenngleich aus topografischen Gründen als aufwändig erachtet. Alle diese Hinweise zeigen, dass die Nutzung der streitbetreffenen Fläche nicht in einer Weise vorwiegend von der sie umgebenden Überbauung geprägt ist, dass sinnvollerweise nur die Aufnahme in eine Bauzone in Frage käme (vgl. BGE 132 II 223 Erw. 4.2.1). Wie gezeigt, befindet sich die umstrittene Fläche weder innerhalb eines geschlossenen Siedlungsgebietes noch darf von einer Baulücke gesprochen werden. Damit ist klargestellt, dass die Einzonung des Geländes nicht auf Art. 15 lit. a RPG abgestützt werden kann. c) Bei dieser Ausgangslage fragt sich, ob sich die Einzonung dennoch auf Bundesrecht stützen lässt. Massgebend ist hierbei Art. 15 lit. b RPG. Die Bestimmung bringt zum Ausdruck, dass sich Bauzonen gegebenenfalls auch ausserhalb des weitgehend überbauten Gebietes entwickeln können. Gleichzeitig setzt das Bundesrecht dem zunehmenden Flächenverbrauch aber Schranken (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 27 zu Art. 15). Weiter ist daran zu erinnern, dass Planungsschritte koordiniert angegangen werden müssen (vgl. Art. 25a Abs. 4 RPG). Deswegen wird von Bundesrechts wegen verlangt, dass Nutzungspläne von einem Planungsbericht begleitet werden (Art. 47 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 28.6.2000 [RPV; SR 700.1]). Darin haben die Behörden gegenüber der kantonalen Genehmigungsbehörde Bericht darüber zu erstatten, wie Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), die Anregungen aus der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG), die Sachpläne und Konzepte des Bundes (Art. 13 RPG) und den Richtplan (Art. 8 RPG) berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts Rechnung tragen können (vgl. dazu: BUWAL, Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, in: Umwelt-Materialien Nr. 179, Bern 2005). In diesem Sinne stellt der Bericht nach Art. 47 RPV nach der Praxis des Bundesgerichts ein wichtiges Planungsinstrument dar, das der Koordination gemäss Art. 25a RPG dient (vgl. BG-Urteil 1A.281/2005 vom 21.6.2006 Erw. 1.3; Griffel, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Entwicklungen 2006, Bern 2007, S. 28 ff.). Fest steht, dass die im Streit liegende Fläche im dargestellten Sinne nach Lage der Akten zu keinem Zeitpunkt Gegenstand einer koordinierten Planung gewesen war, die auch in einem entsprechenden Bericht der kommunalen Behörden Eingang gefunden hätte. d) Art. 15 lit. b RPG verlangt nach einer sachgerechten Dimensionierung der Bauzonen. Das richtige Fassungsvermögen der Bauzonen soll möglichst unter Beizug wissenschaftlicher Methoden der Raumplanung an die Hand genommen werden. Gestützt auf Aussagen im Richtplan und in den erforderlichen Grundlagen soll für den überblickbaren Zeitraum von 15 Jahren eine sachlich begründete Zonengrösse fixierbar sein. Hierbei bieten sich verschiedene Messmethoden an. Der Baulandbedarf lässt sich insbesondere durch einen Vergleich des Baulandverbrauchs der letzten 10 bis 15 Jahre mit den vorhandenen Baulandreserven ermitteln. Dabei wird angenommen, die Entwicklung laufe in den

nächsten 15 Jahren ähnlich, wobei allerdings zusätzliche, besonders entwicklungshemmende oder -fördernde Faktoren in die Beurteilung einzubeziehen sind (Hänni, a.a.O., S. 153). Das Bundesgericht hat diese Methode mehrfach für zulässig erklärt (statt vieler: BGE 116 Ia 331 ff.; ferner: Jost, Grösse und Lage von Bauzonen, Diss. Zürich 2000, S. 122 ff. mit weiteren Hinweisen). Zur Ermittlung, wie viel Bauzonenflächen innert 15 Jahren benötigt werden, sind in der Regel u.a. Abklärungen über die Baulandreserven, Entwicklungsziele, bisheriger Baulandverbrauch, bisherige Bevölkerungsentwicklung, mögliche künftige Entwicklung der Bevölkerung und der Bautätigkeit sowie die erwünschte bzw. anzustrebende Entwicklung gefragt (dazu: Gilgen, a.a.O., S. 132/133). Die erwähnten Aspekte lassen - insbesondere hinsichtlich prognostischer Aussagen - bloss Schätzwerte zu. Angesichts dieser Ausgangslage darf nicht verschwiegen werden, dass den Planungsträgern bei der Festsetzung der Bauzonengrösse von Gesetzes wegen (vgl. Art. 2 Abs. 3 RPG) ein erheblicher Ermessensspielraum verbleibt, den das nicht als Oberplanungsbehörde amende Gericht zu respektieren hat (Haller/Karlen, a.a.O., N 256). e) Wie dargelegt, ist die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid davon ausgegangen, dass die Einzonung einer Baulücke in Frage stehe. Deswegen hat sie davon abgesehen, die Bedarfsfrage gemäss Art. 15 lit. b RPG vertieft zu prüfen. In der Vernehmlassung zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 28. Februar 2007 weist der Gemeinderat in diesem Zusammenhang lediglich darauf hin, dass die Gemeinde von den zehn eingezonten Parzellen in der Zwischenzeit sieben verkauft habe und derzeit weitere Verhandlungen über Grundstücksgeschäfte anstehen würden. Dies belege die grosse Nachfrage nach Parzellen für Ein- und Zweifamilienhäuser im Ortsteil von St. Urban. Analoges kann dem Hinweis unter Ziffer 5 der Vernehmlassung des BUWD vom 26. Februar 2007 entnommen werden. Auszugehen ist von der Feststellung, dass der Ortsteil St. Urban seit Mitte der 90-er Jahre des letzten Jahrhunderts erwiesenermassen einen markanten Bevölkerungsrückgang - mit einem entsprechenden Rückgang der Schülerzahlen - zu verzeichnen hat. Die Rede ist von einem Bevölkerungsschwund von 180 Personen oder ca. 20 %. Der Gemeinderat will diesem Trend mit der Schaffung attraktiver neuer Wohnzonen entgegen treten. In diesem Zusammenhang ist die von der Gemeinde am 26. Januar 2005 ebenfalls beschlossene, hier unbestrittene Einzonung von ca. 0,85 ha im Gebiet "Sagiacher" zu sehen. Im gleichen Zuge wies sie indes die bisherige zweigeschossige Wohnzone auf Grundstück Nr. 1259 an der Steckholzstrasse (bis auf zwei Bautiefen entlang der nördlichen Grenze) dem übrigen Gebiet und der Grünzone zu, was zu einer Reduktion der Bauzone um rund 0,8 ha führte. Dieses Vorgehen der Gemeinde erscheint als ausgewogen und offensichtlich auch an der Bedarfsfrage (Art. 15 lit. b RPG) orientiert. Mit Blick hierauf wirft indes die hier strittige - ohne Vorprüfung und öffentliche Auflage - an der Gemeindeversammlung vom 26. Januar 2005 gleichsam spontan beschlossene zusätzliche Einzonung auch aus materiellen Gründen Fragen auf. Denn eine Prüfung des Bedarfs hat hier nie stattgefunden. Auch die Vorinstanz hat sich dazu nicht veranlasst gesehen; dies zu Unrecht, da sich die Annahme einer Baulücke - wie gezeigt - im vorliegenden Fall nicht halten lässt und auch nicht ohne weiteres auf den im Gerichtsverfahren angeführten Nachfrageüberhang verwiesen werden kann (vgl. dazu: LGVE 2003 II Nr. 8; BGE 117 Ia 438 Erw. 3f. mit weiteren Hinweisen).

E. 6

Die Beschwerdeführer machen ferner geltend, die Einzonung des strittigen Geländes verletze den im Sachverhalt erwähnten Dienstbarkeitsvertrag zwischen dem Staat Luzern und der Einwohnergemeinde Pfaffnau vom 17. Oktober 1963, der unlängst am 7. Januar 2005 angepasst worden sei. a) Die Form dieses Vertrages und die darin verwendeten Mittel

sind privatrechtlich; sein Zweck aber ist öffentlich-rechtlicher Natur. Denn mit seinem partiellen Bauverbot zielt er auf den Schutz der - im Eigentum des Kantons stehenden - Klosteranlage ab, eines Objekts von nationaler Bedeutung, an dessen Erhalt ein entsprechendes öffentliches Interesse besteht. Der Sache nach handelt es sich um eine besondere Aussichts- bzw. partielle Bauverbotsdienstbarkeit (dazu: Rey, in: Berner Kommentar, Band IV, 2. Abteilung, 1. Teilband, Bern 1991, N 2 zu den Vorbemerkungen zu Art. 730-736 ZGB). Konkret geht es im Vertrag zwischen der Gemeinde Pfaffnau und dem Staat Luzern darum, dass im streitbetroffenen Gelände auf einer Höhe von mehr als 460 m.ü.M. nicht mehr gebaut werden soll. Dadurch soll die Sicht von der Anhöhe des Bowaldes ("Punkt A") auf die Klosteranlage erhalten bleiben. Zudem sollen aus Gründen des Landschaftsschutzes der obere Teil der "Sagiacher-Kuppe" und der angrenzende Rand des Bowaldes von Bauten und Anlagen frei bleiben (vgl. im Einzelnen auch Erw. 7a hernach).

b) Ungeachtet der Rechtsnatur dieses Vertrages ist mit der Vorinstanz festzuhalten, dass hier ein eigentliches Planungsinstrument angesprochen wird aus einer Zeit, als die heute gängigen nutzungsplanerischen Instrumente noch nicht etabliert waren (vgl. Rey, a.a.O.). Andererseits fragt sich, wie sich dieser Vertrag mit den aktuellen raumplanerischen Bemühungen und der dynamischen Natur der Raumplanung in Einklang bringen lässt. Eine abschliessende Beurteilung dieser Frage kann hier indes unterbleiben (vgl. immerhin: Erw. 8b hernach). Denn es unterliegt keinem Zweifel, dass Streitigkeiten aus dem besagten Vertrag vor dem Zivilrichter auszutragen wären. Dieser Rechtsweg steht den durch den Dienstbarkeitsvertrag gebundenen beiden Gemeinwesen - mithin der Gemeinde Pfaffnau und dem Staat Luzern - offen. Dies jedenfalls insoweit, als sich diese Vertragsparteien überhaupt darauf zu berufen gedenken (dazu: Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 4, B IV mit weiteren Hineisen). Dass darüber hinaus auch am Vertrag nicht beteiligte Dritte - wie die Beschwerdeführer - auf der Einhaltung von Bestimmungen des Dienstbarkeitsvertrages bestehen und dafür einen Zivilprozess anstrengen könnten, muss in Abrede gestellt werden (vgl. Rey, a.a.O., N 213 zu Art. 730 ZGB). Deswegen bleibt es den Beschwerdeführern auch im vorliegenden Verfahren verwehrt, sich auf diesen Vertrag zu berufen oder auch nur die Aufhebung von Ziffer 2 des Rechtsspruchs des angefochtenen Entscheids zu beantragen. Insofern ist ihnen - da nicht Parteien des fraglichen Vertrages - die Beschwerdebefugnis überhaupt abzusprechen.

c) Demnach hat es mit Bezug auf den Dienstbarkeitsvertrag vorerst mit der Feststellung sein Bewenden, dass beide (vertraglich gebundenen) Gemeinwesen in den hier interessierenden Planungsprozess involviert sind und der Vertragsinhalt nur schon unter diesem Gesichtswinkel unter dem Eindruck der Planung angepasst werden kann. Dies ist in der Vergangenheit bereits geschehen und soll gemäss Ziffer 2 des Rechtsspruchs des angefochtenen Entscheids - seitens der Vertragsparteien unwidersprochen - nochmals erfolgen. Weiterer Überlegungen bedarf es dazu vorläufig nicht. Immerhin wird das Verwaltungsgericht indes im Rahmen der ihm zustehenden Überprüfungsbefugnis zu prüfen haben, ob die mit dem betreffenden Vertrag angestrebten Schutzziele bei den hier in Frage stehenden raumplanerischen Entscheiden in rechtskonformer Weise beachtet worden sind (vgl. Erw. 7 hernach). Dabei wird sich allenfalls auch die Frage stellen, ob es mit einer Anpassung des Vertrages sein Bewenden haben kann. Somit erübrigen sich die von den Beschwerdeführern in ihrer Eingabe vom 2. Mai 2007 beantragten Editionen, die offenkundig das Vertragsverhältnis zwischen dem Staat Luzern und der Gemeinde Pfaffnau ausleuchten sollen. Entsprechende Belege wären bedeutsam im Blick auf die Ermittlung des ursprünglichen Vertragsinhaltes und den Willen

der daran beteiligten Parteien, über den nach dem Gesagten hier nicht zu befinden ist.

E. 7

a) Die Beschwerdeführer erblicken in der Einzonung des umstrittenen Geländestreifens zwischen den Parzellen Nrn. X und Y eine Verletzung der aus denkmalschützerischen Gründen freizuhaltenden Umgebung der Klosteranlage von St. Urban. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Vorinstanz den Umgebungsschutz im Ansatz nicht etwa verkennt. Sie hat die Einzonung aber gleichwohl geschützt, wobei sie dem ausgewiesenen Schutzbedarf hinsichtlich Klosteranlage und Landschaft in der Weise Rechnung getragen hat, dass sie die im bereits mehrfach erwähnten Vertrag zwischen dem Staat Luzern und der Gemeinde Pfaffnau vom 7. Oktober 1963 enthaltene Höhenbegrenzung gemäss Vorschlag der Dienststelle rawi in abgewandelter Form neu definierte. Im zitierten ursprünglichen Vertrag vom 7. Oktober 1963 lautete die Umschreibung der "Bauverbotsdienstbarkeit" zu Gunsten der im Eigentum des Staates Luzern stehenden Parzelle Nr. 17, Grundbuch Pfaffnau (Klosteranlage St. Urban) wörtlich wie folgt: "Bauverbot: Auf dem Sagiacher dürfen mit Rücksicht auf die Klosteranlage St. Urban keine Bauten erstellt werden mit Ausnahme auf einer Fläche von 19'820 m² inkl. Strassenanteil, und zwar im südwestlichen Teil des Sagiachers auf einer Distanz von 90 bis 110 m, im untern bzw. obern Teil von der westlichen Grundstücksgrenze aus zwischen der Murhofstrasse und der Kantonsgrenze bzw. der Höhenkote 460, sowie längs der Murhofstrasse auf einer Tiefe von 25 m. Die Sicht vom Punkt A (Schnittpunkt Waldrand, Kantonsgrenze) auf die Klosteranlage und Klosterkirche darf durch Bauten in der überbaubaren Zone nicht beeinträchtigt werden. Vergleiche dazu Plan des kant. Hochbauamtes Luzern vom 04. Jan. 1963, der zum integrierenden Bestandteil dieses Vertrages erklärt wird." Später galt es seitens der Behörden mit Bezug auf die zur Diskussion stehende Schutzstrategie zur Kenntnis zu nehmen, dass die zitierte im Grundbuch eingetragene Bauverbotsdienstbarkeit scheinbar nicht immer strikte Beachtung gefunden hatte. So wurde, wie die Akten klar belegen, beispielsweise die längs der Murhofstrasse festgelegte Bautiefe von lediglich 25 m überschritten. Nunmehr galt die Aufmerksamkeit der in der Bauverbotsdienstbarkeit verankerten maximalen Baugrundhöhe von 460 m.ü.M. ("Terrainkote"). Die auf Vorschlag der Dienststelle rawi anstelle der erwähnten Terrainkote neu festgelegte maximale First- oder Dachhöhe von 465.5 m wurde im Rahmen des vorinstanzlichen Verfahrens im Gelände markiert und am 9. Juni 2006 in Augenschein genommen. Was das Ergebnis dieses Augenscheines und die Würdigung durch die Vorinstanz angeht, kann auf die entsprechenden Erwägungen in Ziffer 5.2 ff. im angefochtenen Entscheid (S. 10 ff.) verwiesen werden. Gleiches gilt für die Ausführungen zum Gehalt der im Anhang zur Verordnung der Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) vom 9. September 1981 (SR 451.12) erwähnten Objekte, wozu - als Spezialfall - unbestrittenermassen die Klosteranlage von St. Urban gehört (dazu: ISOS, Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, Band 1.2, Luzern Orte K-Z, Bern 2006, S. 483 ff.; nachstehend zitiert: ISOS, Band 1.2). In diesem Zusammenhang ist endlich die Bedeutung des Eintrags im ISOS für das Verfahren der kantonalen Nutzungsplanung anzusprechen. Diese betrifft bekanntlich nicht eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451), woran nichts ändert, dass ein Objekt von nationaler Bedeutung tangiert wird (vgl. BGE 121 II 196, 120 Ib 27, EGV-SZ 1997 143; Hänni, a.a.O., S. 390 mit Hinweisen). Art. 6 NHG und das darin enthaltene Gebot der ungeschmälerten Erhaltung kommt daher - zumindest aus Sicht des einschlägigen Bundesrechts - nicht zum Tragen, wie die Vorinstanz treffend

erkannt hat. Deswegen ist im Rahmen der Ortsplanung auch nicht etwa gestützt auf Art. 7 NHG zwingend eine Begutachtung vorgeschrieben (BG-Urteil 1A.11/2007 und 1P.23/2007 vom 16.5.2007 Erw. 2.3 mit weiteren Verweisen; ferner: Leimbacher, Kommentar zum NHG, Zürich 1997, N 1 zu Art. 7 NHG; derselbe: Bundesinventare, VLP-Schriftenfolge 71, Bern 2000, S. 65 ff.). b) Zu kurz griffe hingegen die Auffassung, die Inventare nach Art. 5 NHG - unter anderem insbesondere das ISOS - wären bei der Erfüllung kantonaler Aufgaben ohne Bedeutung (einlässlich: Leimbacher, in: Bundesinventare, a.a.O., S. 69). Beizupflichten ist der Vorinstanz darin, dass dem ISOS gegenüber kantonalen Aufgaben der Charakter eines Konzepts nach Art. 13 RPG beigemessen werden kann (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 14 zu Art. 13 RPG; vgl. ferner: Marti, Das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzgesetzes auf dem Prüfstand, in: SJZ 2008 S. 87 a.E. f.). Die in solchen Konzepten verfolgten Anliegen des Bundes dürfen mithin weder von kantonalen noch von kommunalen Behörden verunmöglicht oder unnötig erschwert werden (so: Waldmann/Hänni, a.a.O., N 32 zu Art. 13 RPG). Daher werden sie indirekt - gerade über die Berücksichtigung im Rahmen der kantonalen Richtplanung - unter anderem auch bei der kantonalen Aufgabenerfüllung wirksam (vgl. Art. 6 Abs. 4 RPG; Marti, Hat das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzes versagt?, in: URP 2007 S. 767). Mit Blick auf diese Zielsetzung nimmt die kantonale Richtplanung (KRP 1998) die Schutzanliegen des Bundes auf, indem im Sinne einer richtungsweisenden Festlegung der Schutz und die Erhaltung bedeutender Ortsbilder unter Berücksichtigung zonenkonformer Nutzungsinteressen mit geeigneten organisatorischen und raumplanerischen Massnahmen sicherzustellen sind (vgl. auch: Marti, a.a.O., SJZ 2008 S. 88). Es kann dazu auf KRP 1998 S 2-3 (S. 43) verwiesen werden. Der Stellenwert eines Ortsbildes ergibt sich hierbei nicht nur aus der schützenswerten Bebauung (innerer Ortsbildbereich), sondern auch aus deren Umgebung (äusserer Ortsbildbereich; dazu: ISOS, Band 1.2, S. 495). Im Erläuterungstext zum KRP 1998 (S 2-3 II, S. 43) wird verdeutlicht, dass der Schutz der Umgebung zur Erhaltung der schützenswerten Bebauung in der Regel nötig sei; oftmals werde sie durch neue Überbauungen allerdings besonders gefährdet. Unter den Koordinationsaufgaben vermerkt der KRP 1998 sodann zunächst generell das kantonale Interesse an der langfristigen Erhaltung und angemessenen Weiterentwicklung der luzernischen Ortsbilder und ihrer Umgebung, wobei die bestehende Zuteilung der Ortsbilder in Objekte von nationaler und regionaler Bedeutung gemäss ISOS unverändert bleibe. Weiter wird mit aller Deutlichkeit festgehalten, dass das ISOS - wie die übrigen Inventare - als Grundlage bei der raumplanerischen Interessenabwägung und bei der Ausarbeitung der Konzepte und Planungen diene. Und vor allem findet sich in der Umschreibung der Koordinationsaufgabe S2-31 unmissverständlich wörtlich folgender - behördenverbindlicher - Richtplanauftrag: "Die Gemeinden mit Ortsbildern von nationaler und regionaler Bedeutung setzen die Ziele und Vorgaben des ISOS um" (KRP S 2-31, S. 43). An dieser Koordinationsaufgabe haben sich die Behörden zu orientieren. Es fragt sich, ob ihnen diesbezüglich auch im vorliegenden Fall richtplan- und rechtskonformes Handeln bescheinigt werden kann. c) Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid unter Erw. 7.3 in Verbindung mit Erw. 7.2 zunächst differenziert dargelegt, wo und inwiefern die strittige Einzonung den Vorgaben des ISOS zuwider läuft. Dabei hat sie insbesondere festgehalten, dass die von der Dienststelle rawi vorgeschlagene Dachfirsthöhenbeschränkung mit Bezug auf die Umgebungszone IV das "Erhaltungsziel b" des ISOS erfülle. Soweit die Einzonung nun allerdings in die Umgebungsrichtung III falle (vgl. dazu: ISOS, Band 1.2, S. 490), kollidiere sie mit dem ISOS insofern, als dort eben keine Bauzonen auszuscheiden seien. Diese

Umgebungsrichtung sei gemäss ISOS für den weiträumigen Bezug zwischen Bebauung und Landschaft - z.B. als Vorder- oder Hintergrund - von Bedeutung (vgl. ISOS, Band 1.2, S. 491). Nach Auffassung der Vorinstanz könne die Genehmigung der Einzonung hier indes nicht allein deshalb verweigert werden, weil ein - im Übrigen nicht parzellenscharf abgrenzbarer - Teil des interessierenden Geländes in den erwähnten "Freihaltebereich" gemäss ISOS falle. Zur Begründung vertritt die Vorinstanz in diesem Punkt die Auffassung, das ISOS entfalte für die Behörden des Kantons bloss "Empfehlungen". Zudem bleibe die "Sagiacherkuppe" weiterhin von einer Überbauung frei, womit sie ihre Funktion als Hintergrund der Klosteranlage erfüllen könne. Weiter hält die Vorinstanz dafür, dass die umstrittene Einzonung das Erhaltungsziel gemäss ISOS nicht oder bloss unwesentlich beeinträchtige. Demgegenüber falle das Interesse an der haushälterischen Bodennutzung und der zweckmässigen Arrondierung des bestehenden Baugebietes hier stärker ins Gewicht, zumal die Einzonung - objektiv gesehen - zu keiner weitergehenden Beeinträchtigung der Klosteranlage St. Urban führe. Unter diesen Umständen hat die Vorinstanz davon abgesehen, der Einzonung der umstrittenen Fläche die Genehmigung zu versagen. d) Sichtweise und Begründung der Vorinstanz kann nicht in allen Teilen beigepflichtet werden: Vorab ist der Vorinstanz entgegen zu halten, dass sich der KRP 1998, wie aufgezeigt, ausdrücklich an den Schutzziele des ISOS orientiert. Insbesondere die erwähnte Koordinationsaufgabe (S2-31), wonach die Gemeinden mit Ortsbildern von nationaler und regionaler Bedeutung die Ziele und Vorgaben des ISOS in den kommunalen Planungen umzusetzen hätten, lässt keine Zweifel offen. Daher verfängt der Hinweis nicht, das Bundesinventar habe für den Kanton bloss orientierenden Charakter. Der kantonale Richtplan schafft diesbezüglich sehr wohl Verbindlichkeit, wie sich aus der bereits im Bundesrecht enthaltenen Vorgabe ergibt, dass Richtpläne "behördenverbindlich" sind (vgl. Art. 9 Abs. 1 RPG; § 11 PBG). Dieser Ansatz gilt im Übrigen für alle staatlichen und gegebenenfalls sogar privatrechtlich konstituierten Organe, die raumplanerische Aufgaben zu erfüllen haben; insbesondere bindet der Richtplan selbst Gemeindeversammlungen, welche zur Beschlussfassung über die Zonenplanung zuständig sind (BGE 119 Ia 367 Erw. 4a). Der Richtplan ist insbesondere auch etwa dort zu beachten, wo Gemeindebehörden Planungsinitiativen aus dem Volk auf ihre Rechtmässigkeit zu überprüfen haben (vgl. BGE 123 I 186 Erw. 3d). Die Richtpläne stellen beispielsweise klar, wo mit Änderungen der Nutzungspläne gerechnet werden muss und wo auf deren Bestand gezählt werden darf (Hänni, a.a.O., S. 130). Dass der KRP 1998 in Bezug auf den Schutz der Klosteranlage und ihrer Umgebung in näherer Zukunft geändert werden könnte, ist nicht anzunehmen. Vor diesem Hintergrund darf die Tragweite der erwähnten Richtplanaussage, welche, wie dargelegt, dem Schutz der Umgebung der im ISOS aufgeführten Klosteranlage von St. Urban dient, nicht einfach relativiert oder herabgemindert werden. Solches widerspricht dem Kerngehalt der behördenverbindlichen Richtplanaussage, die den Schutz der Umgebung der Klosteranlage von St. Urban zum Gegenstand hat. Diesbezüglich ist die Vorinstanz hinsichtlich des Stellenwerts des ISOS mithin von unrichtigen Annahmen ausgegangen. e) Laut ISOS gehören der Hang und die ganze Landschaft hinter den klösterlichen Gutsbetrieben zum wichtigen Hintergrund der historischen Anlage, deren landschaftliche Einbettung - speziell bei Klöstern des Zisterzienserordens - von grosser typologischer Bedeutung ist. Dementsprechend muss der grossräumigen Umgebung des Bezirks des ehemaligen Zisterzienserklosters St. Urban besonderes Gewicht beigemessen werden. Dieser Aspekt findet im Umgebungsschutz gemäss ISOS denn auch seinen wohlbegründeten Niederschlag. Betroffen sind im Einzelnen zunächst die

Umgebungsrichtung III nördlich und östlich der Klosteranlage. Bedeutsam erscheint diesbezüglich die Zielsetzung, wonach dieser Bereich als unverbaute Hintergrund der Klosteranlage ungeschmälert erhalten bleiben soll. Daran orientiert sich das "Erhaltungsziel a" (ISOS, Band 1.2, S. 491). In diese Kategorie fällt der unerlässliche Teil des Ortsbildes. Wichtig ist die Feststellung, dass solches Gelände nicht als Baugebiet zur Verfügung stehen soll. Daneben ist auf die Umgebungszone IV hinzuweisen mit dem "Erhaltungsziel b" (ISOS, a.a.O.). Es handelt sich hierbei um einen empfindlichen Teil des Ortsbildes, der allerdings häufig überbaut ist. In der Umgebungszone IV geht es darum, Eigenschaften zu erhalten, die für die angrenzenden Ortsbildteile als wesentlich wahrgenommen werden müssen. f) Mit der Vorinstanz kann festgestellt werden, dass die strittige Einzonung das "Erhaltungsziel b" im Bereich der Umgebungszone IV nicht oder nur unwesentlich schmälert. Der Konflikt mit dem ISOS bzw. die damit einher gehende Abweichung vom KRP 1998 kann - soweit allein die Umgebungszone IV tangiert ist - nach dem Gesagten als von untergeordneter Bedeutung eingestuft werden. Dass das damit gesetzte Schutzziel nicht oder nur marginal berührt wird, kann aufgrund der Augenscheine im vorinstanzlichen Verfahren als belegt gelten. Das Verwaltungsgericht sieht sich darum weder zu anderen Schlussfolgerungen noch zu einer weiteren Ortsbesichtigung veranlasst. Wie die Vorinstanz selbst erkannt hat, liegt hingegen zumindest ein Teil der hier interessierenden Fläche in der Umgebungsrichtung III, für die das "Erhaltungsziel a" gilt. Dieses Gelände ist gemäss (behördenverbindlicher) ISOS-Aussage "unverbaute Hintergrund der Klosteranlage" (vgl. ISOS, Band 1.2, S. 491). Nach Massgabe der Koordinationsaufgabe S2-31 im KRP 1998 ist das Gelände im Bereich der Umgebungsrichtung III unverbaut zu erhalten. Mit diesem rigiden Erhaltungsziel lässt sich die strittige Einzonung nicht ohne weiteres in Einklang bringen. Der angefochtene Entscheid fusst in diesem Punkt auf anderen - hier nicht zu teilenden - Prämissen, indem er den behördenverbindlichen Richtplanauftrag verkennt und das ISOS lediglich im Rahmen der raumplanerischen Interessenabwägung berücksichtigt haben will.

E. 8

a) Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz im Zusammenhang mit dem Umgebungsschutz der Klosteranlage verkannt, dass die strittige Einzonung zumindest in einem Teilbereich mit den Vorgaben gemäss KRP 1998 kollidiert. Dass damit in diesem Punkt auch das Resultat unhaltbar ausgefallen wäre, sei damit nicht gesagt. Angesichts der zuvor angesprochenen formellen und materiellen Kritikpunkte (vgl. Art. 15 lit. b RPG) ginge es zu weit, diese Mängel im Rahmen des Gerichtsverfahrens zu beheben. Was das zuletzt erhobene Spannungsverhältnis zum Richtplanauftrag angeht, sei aber doch relativiert, dass nicht das gesamte Gelände in der Umgebungsrichtung III liegt und vom "Erhaltungsziel a" erfasst wird. Mithin wird bloss ein Teil des strittigen Geländes betroffen. Soweit zudem die Eingrenzung dieses Teils in Frage steht, ist zugleich zu vermerken, dass in Bezug auf den im ISOS ausgewiesenen Verlauf der Umgebungsrichtung gewiss nicht von einer parzellenscharfen Begrenzung gesprochen werden kann. Unter diesen Umständen liesse sich erwägen, in diesem Fall die Grundsätze über die Abweichung von Richtplänen anzuwenden (vgl. BGE 119 Ia 368, Hänni, a.a.O., S. 132). Auf diesem hier nicht abschliessend zu erörternden Wege könnte das Ergebnis des angefochtenen Entscheides - aus Sicht des Umgebungsschutzes - allenfalls noch hingenommen werden. Immerhin vermag die darin enthaltene sorgfältige Würdigung der Gegebenheiten zu überzeugen. Dafür spricht im Übrigen nicht zuletzt der Bericht der Denkmalpflege, den sie im Rahmen der Vorprüfung zur Einzonung im Gebiet "Sagiacher Nord" (vgl. vorinst. Bel. 25, S. 12:

Plan Nr. 1 Gebiet "G") erstattete (vorinst. Bel. 11 S. 4). Damals hatte sie sich noch für eine Einzonung des Landstreifens zwischen den Parzellen Nrn. X und Y ausgesprochen. Den Gesinnungswandel hin zum aktuellen Widerstand unterlegt sie nunmehr nicht mit dem ISOS, sondern mit der erst nachträglich erfolgten Kenntnisnahme des Dienstbarkeitsvertrages und mit dem damit begründeten Bauverbot. b) Bezogen auf die Fragen des Umgebungsschutzes gilt es indes noch Weiteres zu bedenken: Die Vorinstanz hat diesem Aspekt - wie mehrfach erwähnt - auf Vorschlag der Dienststelle rawi mit einer Begrenzung der Firsthöhe Rechnung getragen. Verankert werden soll dies im hievordiskutierten Dienstbarkeitsvertrag zwischen dem Staat Luzern und der Einwohnergemeinde Pfaffnau vom 7. Oktober 1963 (ergänzt am 7.1.2005), wozu das Amt für Hochbauten und Immobilien entsprechend angewiesen worden ist (Ziff. 2 des vorinstanzlichen Rechtspruchs). Mit einer solchen Vertragsergänzung kann es nicht sein Bewenden haben. Denn letztlich hat sich der Regierungsrat mit diesem Vorgehen nicht des richtigen Mittels bedient, um das gesteckte Schutzziel zu erreichen. Ein Ausweichen auf privatrechtliche Wege oder Formen zur Verfolgung öffentlich-rechtlicher Ziele oder Behebung entsprechender Mängel fällt ausser Betracht (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 275/277 mit Hinweisen). Derlei hält umso weniger stand, als interessierten Dritten die Berufung darauf versagt wird (vgl. Erw. 6b). Hier bedürfte es vielmehr einer Verankerung auf öffentlich-rechtlicher Grundlage, namentlich einer Ergänzung des BZR und/oder Zonenplanes (allenfalls in Form entsprechender Vermerke). c) Davon abgesehen gilt es für den Fall, dass die Einzonung der streitbetreffenen Fläche weiter verfolgt werden sollte, noch auf einen letzten Aspekt zu verweisen: Die Dienststelle rawi hat in ihrem Amtsbericht vom 9. Januar 2006 zu Händen des BUWD vermerkt, dass im Bereich der neuen Bauten mit erheblichen Geländemodellierungen und Terrainabtrag zu rechnen wäre. Ferner erachtete die Dienststelle eine sinnvolle Bebauung für eine Wohnnutzung unter den gegebenen Umständen nur dann noch für denkbar, wenn das Flachdachverbot in Art. 30 Abs. 1 BZR aufgehoben oder gelockert würde. Diese in den Akten ausgewiesene Verlautbarung hat bislang keine vertiefende Prüfung erfahren. In den Akten findet sich immerhin eine Aufzeichnung der Höhenkurve 460 m.ü.M. Mit Blick darauf scheint die Meinungsäusserung der Dienststelle zumindest für den östlichen Teil der streitbetreffenen Fläche einiges für sich zu haben. Auch diesem Gesichtspunkt und den damit verbundenen Fragen (vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG und § 140 PBG) wäre im Rahmen einer koordinierten Planung (Art. 25a Abs. 4 RPG) nachzugehen und allenfalls Rechnung zu tragen.

E. 9

Nach dem Gesagten steht fest, dass der von der Gemeindeversammlung beschlossenen und von der Vorinstanz genehmigten Einzonung der Fläche zwischen den Grundstücken Nrn. X und Y verschiedene rechtliche Mängel formeller und materieller Natur anhaften. Soweit sich die Beschwerdeführer vor Verwaltungsgericht dagegen zur Wehr gesetzt haben, ist ihre Beschwerde gutzuheissen. (...)